

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS

FACULDADE DE DIREITO

A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL E SEU PANORAMA

ATUAL:

Os impactos da Emenda Constitucional nº 95

JOÃO OCTÁVIO DE ANDRADE ERTHAL

Rio de Janeiro
2020/1

JOÃO OCTÁVIO DE ANDRADE ERTHAL

A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL E SEU PANORAMA

ATUAL:

Os impactos da Emenda Constitucional nº 95

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Marilson dos Santos Santana.**

Rio de Janeiro
2020/1

JOÃO OCTÁVIO DE ANDRADE ERTHAL

A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL E SEU PANORAMA

ATUAL:

Os impactos da Emenda Constitucional nº 95

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Marilson Santana.**

Data da Aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro
2020/1

FICHA CATALOGRÁFICA

ERTHAL , João Octávio de Andrade. A construção dos direitos sociais no Brasil e seu panorama atual: os impactos da Emenda Constitucional nº 95 / João Octávio de Andrade Erthal – 2020.

66 fls.

Monografia de final de curso (graduação em Direito)
- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2020.

Orientador: Professor Dr. Marilson dos Santos Santana.

Introdução. 1. Aspectos históricos da formação do Estado brasileiro 1.1. A Era Vargas e a questão social 1.2. Ditadura Militar: retrocesso para a cidadania 2. A Constituição Cidadã e a perspectiva da construção de um Estado social 3. A Emenda Constitucional nº 95 e seus impactos na promoção dos direitos sociais Conclusão. Referências Bibliográficas.

DEDICATÓRIA

*Ao meu avô, Benoni Mendes de Andrade,
homem simples, que me ensinou que o saber
está, fundamentalmente, na experiência de
vida do povo trabalhador.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os mestres que possibilitaram o desenvolvimento crítico do meu pensamento.

Agradeço ao meu orientador, o professor Marilson dos Santos Santana, com quem pude praticar uma relação de aprendizado e de enriquecedor debate.

Agradeço aos amigos e amigas pelo companheirismo e pelos momentos compartilhados.

Agradeço aos meus pais, Raquel Nogueira de Andrade e Octávio Alfredo Erthal Neto por todo amor, apoio e por minha formação. Especialmente à minha mãe, pela paciência e pela cobrança incessantes. À minha irmã, Anna Bárbara de Andrade Erthal, por ser sempre um espelho na minha caminhada.

Agradeço ao meu amor, Letícia Pegorim Rodrigues Maggi, por todo carinho, incentivo e companheirismo. Seu amor foi meu esteio nos dias difíceis, um abrigo na tempestade. Através de nossa relação, pude aprender o valor da dedicação e do compromisso, sem perder a ternura.

*Quero a utopia, quero tudo e mais
Quero a felicidade dos olhos de um pai
Quero a alegria, muita gente feliz
Quero que a justiça reine em meu país
Quero a liberdade, quero o vinho e o pão
Quero ser amizade, quero amor, prazer
Quero nossa cidade sempre ensolarada
Os meninos e o povo no poder, eu quero ver*

*São José da Costa Rica, coração civil
Me inspire nesse sonho de amor, Brasil
Se o poeta é o que sonha o que vai ser real
Bom sonhar coisas boas que o homem faz
E esperar pelos frutos no quintal*

Milton Nascimento

RESUMO

Os direitos sociais são conquistas que resultam do desenvolvimento da capacidade de organização política da sociedade brasileira, através das lutas sociais travadas pelos movimentos populares em defesa de melhores condições de vida. O Brasil tem sua história profundamente marcada pelas desigualdades sociais. O curso da perspectiva de uma construção cidadã no Estado brasileiro se deu com avanços e retrocessos ao longo de nosso processo histórico. A Constituição de 1988 consagrou uma visão de desenvolvimento econômico e social baseada no papel do Estado como promotor de direitos e garantias. O presente trabalho tem por objetivo traçar a construção histórica dos direitos sociais no Estado brasileiro e analisar sua condição atual mediante a ameaça representada pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Palavras-chave: direitos sociais; Constituição; Estado social; cidadania; Emenda Constitucional nº 95.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. ASPECTOS HISTÓRICOS DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	13
1.1. A Era Vargas e a questão social.....	20
1.2. Ditadura militar: retrocesso para a cidadania.....	29
2. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A PERSPECTIVA DA CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO SOCIAL.....	40
3. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 E SEUS IMPACTOS NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....	50
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

INTRODUÇÃO

A aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 reacendeu uma importante discussão acerca do acesso aos serviços públicos e dos impactos que podem decorrer de suas medidas. A questão versa sobre a aplicação de um novo regime fiscal que estabelece um limite para gastos do governo federal pelo período de 20 anos a partir de sua publicação, em 15 de dezembro de 2016.

Os direitos sociais estão previstos no artigo 6º da Constituição Federal da República de 1988, que estabelece como tais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Estes direitos consistem numa conquista histórica da sociedade brasileira e a efetivação dos mesmos é fundamental para a consolidação do Estado social brasileiro e de alguns fundamentos contidos no artigo 1º da Carta Magna, a saber, cidadania, dignidade da pessoa humana e valor social do trabalho. Sem sua observância, todo o desenho do Estado Democrático de Direito celebrado na Constituição está comprometido.

O presente trabalho propõe debater os efeitos que a aplicação da referida emenda deve produzir no que tange a promoção dos direitos sociais e a garantia dos serviços públicos. De que maneira seus dispositivos irão impactar o conjunto da população brasileira, sobretudo, a ampla parcela carente de uma atenção mais básica, principalmente, em um cenário de agravamento da crise econômica do modelo neoliberal.

A sociedade brasileira é profundamente desigual desde suas origens. A enorme concentração de renda provém do processo de formação do Estado brasileiro, inicialmente, fundado sob os valores do sistema colonial, que pressupunha o latifúndio, a monocultura e o trabalho escravo. Essa desarmonia não foi resolvida através do ato de abolição da escravatura nem pela Proclamação da República. O Estado brasileiro possui raízes em um modelo patrimonialista, onde o poder político está concentrado nas mãos de pequenos grupos de interesse. As estruturas de poder servem como instrumento político da elite econômica.

A redução da pobreza pôde ser alcançada no Brasil através da promoção de políticas sociais como o Bolsa Família, programa de transferência de renda que permitiu um incremento na renda das famílias brasileiras. Entretanto, há que se constatar que as medidas são insuficientes no que se refere à emancipação econômica dos brasileiros. Ainda hoje, massiva parcela dos cidadãos encontra-se em situação de pobreza ou pobreza extrema e não tem acesso aos direitos mais básicos.

Diante de um quadro de recessão econômica, as conquistas sociais permitidas durante o período de avanços na promoção dos direitos sociais foram perdidas. Medidas da magnitude do programa Bolsa Família são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Entretanto, a mitigação de nossos problemas sociais depende de uma mudança estrutural na distribuição da renda e nas prioridades do Estado brasileiro.

De acordo com dados do IBGE, no ano de 2018, a extrema pobreza atingiu 13,5 milhões de pessoas. Por critério do Banco Mundial, isso significa que a renda mensal per capita dessas pessoas é inferior a U\$S 1,9 dólar por dia.¹ Esse dado demonstra a dimensão dos problemas sociais que atingem o Brasil.

O crescimento da extrema pobreza acompanha o processo de recessão econômica iniciado em 2014 e atinge essencialmente o conjunto da população historicamente excluída do acesso aos direitos básicos, sobretudo, os pretos e pardos, que representam 72,7% dos pobres.

As condições de vida população degradam-se diante do prolongamento da crise econômica que assola o país. O desemprego tem atingido níveis cada vez mais crescentes, corroendo a renda dos brasileiros, e o trabalho informal, desprovido dos direitos trabalhistas previstos na legislação, tem se tornado a alternativa para a sobrevivência das famílias.

¹ IBGE. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 12 de out. de 2020.

Nesse sentido, o acesso aos direitos básicos reduz-se a uma qualidade de estado de precariedade, à medida que esses fatores compõem um conjunto de elementos geradores de um cenário de desamparo e desassistência do povo.

O pacto social e republicano preconizado pela Constituição Federal da República representa a oportunidade da superação das desigualdades sociais que encontram raízes históricas na formação do Estado brasileiro. Sua efetivação depende da garantia mínima de estabilidade econômica e de assistência social para os trabalhadores brasileiros. É inviável imaginar a sustentação dos direitos sociais e fundamentais sem a segurança da promoção de harmonia e igualdade entre os cidadãos do país.

Comprometer a qualidade do ingresso a serviços públicos como educação e saúde pode significar a condenação de gerações de brasileiros à condição de atraso social e econômico. A educação básica tem natureza emancipatória e permite o desenvolvimento social e a garantia de melhores oportunidades de emprego. O acesso universal ao sistema de saúde pública consiste num triunfo assegurado pela Constituição Cidadã.

Além disso, o acesso aos demais direitos sociais como a moradia e a assistência social validam a busca pelo princípio da dignidade da pessoa humana, conferindo sua dimensão e importância no aspecto social, uma vez que a cidadania só se constrói de maneira plena com a garantia de condições mínimas de inclusão e promoção de direitos à coletividade.

A constitucionalização dos direitos sociais representa um aspecto fundamental no reconhecimento de suas atribuições e na projeção de sua relevância no debate público. De todo modo, é mister compreender que a simples previsão do dispositivo do artigo 6º da CFR/88 não suscita automaticamente sua eficácia e aplicação.

Há que se oferecer mecanismos legais e instrumentos que viabilizem sua observância e efetivação, sem os quais, a norma restringe-se a uma condição de abstração. A ordem jurídica não é estática e se adequa ao dinamismo do desenvolvimento dos fatos políticos, sociais e econômicos.

Neste trabalho, abordarei aspectos relativos ao processo de formação do Estado brasileiro, sobretudo, no que diz respeito à provisão dos direitos sociais (sua evolução histórica ao longo das Constituições), dando enfoque na Constituição Federal da República de 1988, seus avanços, limites e contradições e de que modo a Emenda Constitucional nº 95 pode afetar a garantia desses direitos.

1. ASPECTOS HISTÓRICOS DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A estrutura do Estado brasileiro foi concebida a partir da lógica do patrimonialismo, onde pequenos grupos de interesse, mais precisamente, as elites locais (oligarquias), forjadas através dos aspectos introduzidos pelo sistema colonial (latifúndio, monocultura e trabalho escravo), apoderaram-se das estruturas de poder e da burocracia estatal.

A sociedade colonial brasileira era profundamente marcada por seu caráter estamental. Em um modelo de sociedade elitista, rural e patriarcal, qualquer perspectiva de mobilidade social era praticamente inexistente. O topo da hierarquia era composto pelos senhores de engenho, que exerciam seu poder à frente da família e de todos os subordinados – livres ou escravos. O domínio político dos proprietários de terras e escravos era reflexo da estrutura econômica colonial.

As Câmaras Municipais - estruturas de poder local, onde eram discutidas as leis, eram controladas pela figura dos senhores de engenho, sem qualquer abertura política ao povo em seu processo decisório.

A respeito deste processo de apropriação do Estado pelo estamento social hegemônico, herdeiro de concessões da Coroa portuguesa, Raymundo Faoro escreveu:

O domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas autoridades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão dos poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de impenetrável de compromissos e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação econômica.²

²FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Globo, 2008, p. 823.

Deste modo, é possível compreender as desigualdades sociais persistentes no país até os dias atuais como decorrentes da própria concepção de Estado brasileiro gestada na sua formação. É impossível não correlacionar os privilégios presentes na sociedade brasileira com suas origens históricas.

Para Jessé de Souza, o “poder é questão central de toda sociedade (...) ele que nos irá dizer quem manda e quem obedece, quem fica com os privilégios e quem é abandonado e excluído”.³

Nesse sentido, podemos compreender que os privilégios econômicos e a hierarquia social formada no Brasil são manifestação direta de como as relações de poder foram estabelecidas. O acúmulo de riquezas e de terras se deu através da concessão de benesses do poder político para a elite econômica.

O controle do Estado pelas frações dominantes da sociedade brasileira constitui-se como fator formador de nosso processo histórico. O poder político sempre esteve atrelado às relações econômicas, conformando uma combinação de dependência recíproca.

De fato, não houve um movimento em nossa história política e social que simbolizasse uma ruptura direta com estes elementos constitutivos do ordenamento institucional da nação brasileira.

A escravidão foi uma instituição estabelecida no Brasil colonial nos anos de 1530, ocorrendo a princípio com os nativos. Através do tráfico negreiro, houve gradativa substituição desta mão de obra pelos negros trazidos do continente africano a partir da década de 1550.

O tráfico de escravos perdurou por um período de 300 anos. Estima-se que cerca de 4,8 milhões de africanos foram trazidos para o Brasil. A relação de produção escravagista sustentou o sistema colonial brasileiro, sendo a utilização desta mão de obra a fonte de acumulação de riquezas da aristocracia brasileira.

³ SOUZA, Jessé. A elite do atraso. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. p. 12.

À medida que as metrópoles do mundo alçavam-se ao processo de Revolução Industrial, a demanda pela utilização de mão de obra assalariada aumentava. Para atender às pressões do governo inglês, foram aprovadas a Lei do Ventre Livre e a Lei dos Sexagenários.

A Lei do Ventre do Livre permitiu, a partir de 28 de setembro de 1871, que todos os filhos nascidos de ventre escravo tornassem-se livres. Já a Lei dos Sexagenários libertou, em 1885, escravos maiores de 60 anos.

É mister considerar que, durante todo o período imperial (1822-1889), mesmo após a Lei Áurea, que instituiu a abolição definitiva da escravatura, em 13 de maio de 1888, a questão do acesso aos direitos às amplas massas populares esteve longe de ser uma prioridade das autoridades políticas.

Após quatro séculos de escravidão, cerca de centenas de milhares de escravos tiveram sua liberdade conquistada. No entanto, este processo não veio acompanhado de ferramentas que possibilitassem plena emancipação da população negra brasileira. A ausência de políticas públicas como uma reforma agrária, programas de habitação e de acesso à educação submeteu contingentes massivos de brasileiros às condições precárias de vida.

O processo de transição da mão de obra escrava para o trabalho livre foi realizado de maneira abrupta e não organizada, ou seja, sem a promoção dos instrumentos inclusivos e do devido respaldo social, significando uma dura realidade para os libertos, conforme asseverou Florestan Fernandes:

A desagregação do regime escravocrata e senhorial operou-se no Brasil, sem que o cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer instituição assumissem encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. O liberto viu-se convertido, sumária e abruptamente, em senhor de si mesmo, tornando-se responsável por sua pessoa e por seus dependentes, embora não dispusesse de meios materiais e morais para realizar essa proeza nos quadros de uma economia competitiva. (...) Essas facetas da situação (...) imprimiram à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel.⁴

⁴ FERNANDES, Florestan. A integração do negro na sociedade de classes. Rio de Janeiro: GB, 1964, p. 3.

Faz-se importante salientar que a conquista da abolição da escravidão não é reflexo da benevolência ou de mera concessão das autoridades políticas constituídas, mas das lutas sociais encarnadas nos movimentos de resistência dos quilombolas e da ação da intelectualidade progressista, identificada com os ideais republicanos.

Ressaltando que o Brasil foi o último país a realizar a libertação dos escravos nas Américas e que esses traços de racismo e atraso social são, até hoje, marcantes na composição da estrutura da sociedade brasileira.

A Proclamação da República (1889) não foi capaz de superar estas mazelas sociais herdadas do regime anterior, uma vez que foi conduzida pelas mesmas elites econômicas que já circundavam as estruturas de poder.

A passagem do regime imperial ao republicano irá acentuar e exacerbar a função eleitoral do coronel. Tirar-lhe-á as albardias centrais, não para autonomizá-lo, mas para entregá-lo aos poderes estaduais. Esta transição está na essência dos acontecimentos que partem de 15 de novembro. O Governo Provisório instalado em nome da soberania nacional, momentaneamente representado pelas forças armadas, pretendia, na forma de promessa inscrita no seu primeiro ato, legitimar a revolução com o “pronunciamento definitivo da nação, livremente expressado pelo “sufrágio popular”. A tarefa estava definida: converter a opinião republicana, até então largamente minoritária, na opinião dominante. Nada mais simples. Substituir-se-ia a farsa eleitoral monárquica pela farsa eleitoral republicana, com a mesma unanimidade.⁵

Ainda a respeito do processo de Proclamação da República, Aristides Lobo, jurista, político e jornalista republicano, que assinou a primeira Constituição da República, promulgada em 1891, escreveu, em artigo publicado no jornal *Diário popular* de 18 de novembro de 1889: “o povo assistiu aquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditaram seriamente estar vendo uma parada”.⁶

⁵ FAORO, Raymundo, 1925 – 2003. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. *op. cit.*, p. 700 e 701

⁶ LOBO, Aristides. 15 de Novembro: Cartas de Aristides Lobo. Blog A Crítica. Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1889. Disponível em: <https://blogacritica.blogspot.com/2019/11/15-de-novembro-carta-de-aristides-lobo.html>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

O escritor Lima Barreto, que em seus romances e textos jornalísticos sempre buscou retratar os contrastes sociais presentes na sociedade brasileira de seu tempo, em artigo para a revista *Careta*, em 3 de Junho de 1922, constatou: “o Brasil não tem povo, tem público”.⁷

Estas célebres passagens nos permitem refletir sobre o nível de distanciamento que as instituições políticas e o caminhar de nosso processo histórico encontram-se da ampla maioria do povo brasileiro. A participação política sempre esteve afastada dos segmentos mais necessitados e marginalizados de nossa sociedade.

A despeito de um histórico de lutas sociais, a representação política na vida institucional brasileira tem sido, desde sempre, distorcida quando imaginamos a real composição das camadas do povo brasileiro, o que torna-se um entrave para a garantia de direitos. A ampla maioria oprimida do povo, raramente, em nossa história, teve voz para fazer valer suas demandas.

A lei é a manifestação do ímpeto do legislador, que, investido no cargo através do contrato social, representa a vontade popular. Entretanto, sem uma representação proporcional e sem os devidos instrumentos de participação política, as classes oprimidas estão fadadas à condição de permanecerem subalternizadas, pois a lei significará o arbítrio de uma minoria privilegiada, em detrimento dos interesses de uma maioria silenciada.

Não há que se vislumbrar qualquer hipótese de emancipação (política, econômica ou social) da parcela marginalizada da sociedade sem assegurar condições dignas de acesso aos direitos mais elementares como educação, saúde, habitação, emprego.

Desta maneira, outra importante discussão que pode ser tomada a partir da análise da estruturação do poder político e do acesso do conjunto da população brasileira aos direitos mais básicos e à cidadania é a questão do voto. O exercício da cidadania só pode ser pleno quando assegurados todos os direitos políticos, fundamentalmente, o direito de votar e ser votado.

⁷ SILVA, Francis Paulina Lopes da. O discurso nacionalista de Lima Barreto. *[S.I.]*, p. 1-20. Disponível em: http://dlcv.fflch.usp.br/sites/dlcw.fflch.usp.br/files/05_12.pdf. Acesso em 14 de out. de 2020.

As camadas populares da sociedade, quando aliadas do processo político, não possuem capacidade de representação nem tampouco de organização. Sem a vocalização institucional de suas demandas sociais, o povo tende a caminhar para um processo de maior marginalização. A ausência de representação popular constitui-se em um entrave para a elevação dos direitos da coletividade.

Nesse sentido, cabe uma atenção especial ao processo de participação eleitoral dos analfabetos no contexto da transição do Império para a República.

No período colonial, havia a figura do voto “cochichado”, que significava o voto dos analfabetos através de um ouvinte intermediário – uma forma de voto absolutamente passível de fraudes. Essa forma de voto permaneceu presente após a Independência e instituição do Império (1822).

A partir da Lei Saraiva (Decreto nº 3.029, de 9 de Janeiro de 1881)⁸, os analfabetos tiveram seu direito suprimido, por disposição do chamado “censo literário”, proposto por Ruy Barbosa, que exigiu ao eleitor a capacidade de ler e escrever.

Já no período republicano, o Governo Provisório de Marechal Deodoro, através do artigo 1º do Decreto nº 6, de 19 de Novembro de 1889, manteve a condição de alfabetização para exercício do voto: “consideram-se eleitores, para as Camaras Geraes, Proviciaes e Municipaes, todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever”.⁹

A primeira Constituição republicana, promulgada em fevereiro de 1891, estabeleceu o fim do voto censitário, que era determinado por renda. Todavia, manteve impedidos de

⁸BRASIL. Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881. Coleções de Leis do Império do Brasil, v.1, p.1. Rio de Janeiro, 1881. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

⁹ BRASIL. Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889. Declara que se consideram eleitores para as camaras geraes, provincias e municipaes, todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever. Rio de Janeiro: Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil, [1889]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0006.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206%2C%20DE%2019%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201889&text=Declara%20que%20se%20consideram%20eleitores,que%20souberam%20ler%20e%20escrever. Acessado em 14 de out. de 2020.

votarem os analfabetos, além de mendigos, soldados e membros de ordens religiosas, conforme dispunha em seu artigo 70:

são eleitores os cidadãos maiores de 21 annos que se alistarem na fórma da lei
§1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federaes ou para as dos Estados:
1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pret, exceptuando os alumnos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monasticas, companhias, congregações ou communidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediencia, regra ou estatuto que importe a renuncia da liberdade individual.
§2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.¹⁰

Do mesmo modo, as mulheres estavam, implicitamente, impedidas de votar, já que o texto não fazia menção à questão do voto feminino. Na Assembleia Constituinte de 1890, houve intenso debate acerca do voto feminino. O anteprojeto de Constituição, elaborado pelo Governo Provisório, não admitia o sufrágio às mulheres. Fora nomeada uma comissão, no Congresso Nacional, onde três deputados apresentaram proposta para que o direito fosse concedido “as mulheres diplomadas com títulos científicos e de professora, desde que não estivessem sob o poder marital nem paterno, bem como às que estivessem na posse de seus bens.”

Também foram submetidas outras propostas que abriam o direito ao voto “às cidadãs, solteiras ou viúvas, diplomadas em direito, medicina ou farmácia” e às que dirigissem “estabelecimentos docentes, industriais ou comerciais”. Entretanto, nenhuma das medidas foi aprovada.

Considerando a composição da sociedade brasileira, é cabível relacionar o atual quadro de sub-representação das mulheres na política às suas origens históricas. O tardio acesso das mulheres brasileiras ao direito de votar simboliza mais um elemento a caracterizar nossas instituições políticas como estruturas patriarcais e atrasadas.

Não há como se pensar políticas públicas de inclusão e reconhecimento dos direitos das mulheres no Brasil sem representação política feminina nas esferas de governo municipais, estaduais e federal e nas respectivas casas legislativas.

¹⁰Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891. Diário do Congresso Nacional, Coleção de Leis do Brasil, v.1, p. 523. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, [1891]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acessado em: 14 de out. de 2020.

É de fundamental relevância frisar que o direito ao sufrágio universal consiste em um direito político, inerente ao conceito de cidadania. Contudo, o exercício dos postulados democráticos da cidadania só é alcançável em sua plenitude quando associado aos direitos sociais e da coletividade.

Alicerçados na representação política, dentro da institucionalidade, que os grupos sociais podem pleitear seus direitos. Sem representatividade, diversos estratos sociais que compõem a nação brasileira tornam-se invisíveis à luz do processo legislativo e das políticas públicas.

Apenas através da efetivação dos direitos sociais, como o acesso à moradia digna, saúde pública de qualidade, educação emancipatória, emprego e renda que se faz possível o exercício pleno da democracia. A democracia só pode se sustentar pelo acesso do povo ao direitos sociais.

Quando imaginamos um Estado e todo seu aparato negando à ampla maioria da população, de maneira absolutamente excludente, o compromisso com a oferta dos direitos mais básicos, temos os valores democráticos corrompidos.

1.1. A Era Vargas e a questão social

A partir da Revolução de 1930, Getúlio Vargas ascende ao poder com o apoio de uma burguesia emergente. Este processo culminou na derrubada da chamada República Velha (1889-1930) e sua estrutura de concentração de poder político nas mãos dos antigos coronéis e barões do café e do leite dos estados de São Paulo e Minas Gerais.

A Crise da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, foi o fator que, primordialmente, influenciou na falência econômica e, consequentemente, política da velha oligarquia brasileira.

Aliado a esse aspecto, naquele momento, o Brasil vivia um processo intenso de urbanização e de mudança de seu perfil populacional. Os centros urbanos desenvolviam-se recebendo grandes contingentes de migrantes provenientes do interior do país.

Até o início da década de 1930, a economia brasileira estava estruturada com base na exportação de café, borracha, cana-de-açúcar, ouro, dentre outras matérias-primas. A crise deste modelo agrário-exportador foi profundamente sentida em nossa economia, tendo gerado condições para a formulação de um projeto de desenvolvimento industrial para o Brasil.

A adoção do modelo de substituição de importações impulsionou a formação de um mercado consumidor de bens e produtos fabricados no território nacional. Tal modelo viabilizou um processo de nacionalização da economia, através da instituição de uma indústria de base e de bens de consumo duráveis.

À medida que a sociedade brasileira dinamizava-se, a recém estabelecida burguesia industrial brasileira projetava seu crescimento econômico na necessidade da consolidação de um mercado consumidor ativo e autossuficiente. Entretanto, as camadas urbanas, sobretudo, da classe operária, não detinham as condições mínimas de vida e de renda que pudessem introduzi-las de maneira definitiva neste mercado.

Nesse sentido,urgia a necessidade do Estado assumir o papel central de ofertar medidas que assumissem um aspecto assistencial.

A derrocada do liberalismo ao nível internacional, aliada à falta de um projeto do setor agroexportador – todavia hegemônico ao nível da economia – para regular as relações sociais e trabalhistas urbanas, acarretou a assimilação gradual, pelo Estado, de diversas medidas de cunho regulador e assistencial, ao sabor das pressões internas e externas mencionadas. (...) A partir de 1930 a ordem liberal foi substituída por um Estado por um Estado modernizador, sustentado por uma coalizão não-hegemônica composta de frações da oligarquia e da burguesia emergente, que se vai caracterizar por uma estrutura administrativa corporativa e a um arcabouço político populista.¹¹

¹¹ TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Cidadania, direitos sociais e Estado. Revista de Administração Pública, v. 20, n. 4, 1986, p. 130. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9979>. Acesso em: 23 de Outubro de 2020.

Um novo paradigma de desenvolvimento econômico e social exigia uma acelerada modernização da sociedade brasileira. A tarefa de modernização não poderia ser assumida pelas velhas estruturas de poder.

Onde quer que tenha ocorrido, a modernização das sociedades deu origem a estruturas sociais marcadas por desigualdades baseadas em laços de parentesco, privilégio hereditário e autoridade estabelecida. A destruição dessas características da velha ordem e o consequente surgimento da igualdade são marcas da modernização.¹²

Sendo assim, a realidade brasileira não acompanhou, por definitivo, essa latente modernização no mesmo passo que ocorria em outros países, tendo em vista o processo de formação econômica do país e de sua elite (com base no latifúndio e de tradição escravocrata). A participação do Brasil na divisão internacional do trabalho sempre evidenciou esse grau de subordinação da elite brasileira à burguesia dos países centrais.

A questão dos direitos sociais ainda era muito incipiente na formação jurídica brasileira. As constituições, até então, não faziam qualquer previsão que abarcasse um modelo incluyente em relação às questões de saúde, educação e trabalho.

No plano internacional, durante o período entre-guerras, a constitucionalização dos temas sociais ganhou relevância, mais precisamente, na Constituição Mexicana de 1917 e, posteriormente, na Constituição da República de Weimar, de 1919. O “constitucionalismo social”, assim denominado, estende-se até a Constituição da Segunda República espanhola, de 1931.¹³

A Constituição alemã de 1919, da República de Weimar, dividia-se em duas partes, sendo uma delas, sobre os direitos e deveres dos alemães, onde previam-se os direitos sociais, com seções dedicadas à educação e cultura¹⁴ e à vida econômica.

¹² BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Edusp, 1996. p. 8.

¹³ HERRERA, C. M. Estado, constituição e direitos sociais. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.]*, v. 102, p. 371-395, 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67760>. Acesso em: 23 de Outubro de 2020.

¹⁴ ANSCHÜTZ, Vide Gerhard, *Die Verfassung des Deutschen Reichs* v. 11 august 1919, reimpr., 14ª ed., Aalen, Scientia Verlag, 1987, p 658-696 e Christoph GUSY, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1997, p. 331-342 *apud* BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. *Os Direitos Sociais e as Constituições Democráticas Brasileiras: Breve Ensaio Histórico*. [s.l], [200-]

Na esteira dos acontecimentos que impulsionavam as mudanças internacionais no começo do século XX e inspirado nos ideais da Revolução Russa de Outubro de 1917, o movimento operário brasileiro começava a constituir-se como força organizada. Desta maneira, a luta popular por demandas sociais ganhava novos contornos, através da dimensão do trabalho, culminando na Greve Geral de Julho de 1917.

Antes mesmo da Revolução de 1930, ainda na República Velha, a mobilização popular começava a surtir efeitos. Em 1919, o Governo Federal sanciona lei que dispunha sobre questões resultantes de acidentes de trabalho; já em 1923, houve a criação do Conselho Nacional do Trabalho.¹⁵

A constitucionalização dos direitos sociais, no Brasil, ocorre a partir da promulgação da Constituição de 1934, sob forte influência da Constituição de Weimar. O texto fazia inclusão de um capítulo próprio para a Ordem Econômica e Social, entre os artigos 115 e 140. O artigo 115 dispunha: “ordem econômica deve estar “organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existencia digna”.¹⁶

A Carta Constitucional também reconhecia, em seu artigo 120, os sindicatos e associações profissionais, assegurando pluralidade sindical e autonomia aos sindicatos. Além disso, o artigo 121 estabelecia condições de trabalho, na cidade e no campo, tendo em vista a proteção social do trabalhador. Do mesmo modo, havia previsão de amparo à maternidade e à infância (artigo 141).¹⁷

A promulgação da Constituição de 1934 inaugurou uma nova perspectiva no curso do constitucionalismo brasileiro.

¹⁵ SIMÃO, Azis. Sindicato e Estado: suas relações na formação do proletariado de São Paulo. São Paulo: Ática, 1981.

¹⁶ BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Diário Oficial da União, seção 1, p. 1. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, [1934]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 de out. de 2020.

¹⁷ *Ibidem*.

Com a promulgação da nova Constituição de 16 de Julho de 1934, inaugurou o Brasil a terceira grande época constitucional de sua história; época marcada de crises, golpes de Estado, insurreição, impedimentos, renúncia e suicídio de Presidentes, bem como queda de governos, repúblicas e Constituições. Sua mais recente manifestação formal veio ser a carta de 5 de Outubro de 1988. Com a Constituição de 1934 chega-se à fase que mais de perto nos interessa, porquanto nela se insere a penetração de uma nova corrente de princípios, até então ignorados do direito constitucional positivo vigente no país. Esses princípios consagravam um pensamento diferente em matéria de direitos fundamentais da pessoa humana, a saber, faziam ressaltar o aspecto social, sem dúvida grandemente descurado pelas Constituições precedentes. O social aí assinalava a presença e a influência do modelo de Weimar numa variação substancial de orientação e de rumos para o constitucionalismo brasileiro.¹⁸

Estes termos presentes na Constituição de 1934 significavam uma pactuação estratégica intermediada pelo governo, buscando superar os conflitos inerentes à relação entre capital e trabalho. Não interessava às forças dominantes a concessão de direitos ao conjunto dos trabalhadores da cidade e do campo. Entretanto, Vargas sabia que a única maneira de engessar a mobilização e a organização da classe trabalhadora passava, necessariamente, por algumas concessões.

Getúlio Vargas representava os interesses de uma burguesia industrial em pleno desenvolvimento. Contudo, o descontentamento das oligarquias, que, cada vez mais perdiam espaço nas estruturas de poder, gerava um ambiente de tensão social permanente.

Somava-se ainda a este imbróglio, o agravamento das tensões inerentes ao processo de modernização econômica e política e o surgimento de um quadro de convulsão e conflito nunca antes presenciado na história nacional. Não eram apenas as oligarquias que se movimentavam, pela inclusão no pacto de poder ou reversão deste ao seu anterior controle; era uma variação de atores e frações que emergiam no bojo da modernização em curso, disputando espaço e representação.¹⁹

O agravamento dos conflitos de interesse entre as forças sociais em movimento atrapalhava o projeto político de Getúlio Vargas. Durante seu Governo Provisório (1930-1934), a instabilidade política foi, essencialmente, produto da ação das oligarquias regionais.

Por outro lado, havia uma crescente organização dos trabalhadores urbanos sob o movimento sindical e a influência do Partido Comunista, criado em 1922. Vargas temia que

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 15ª ed., 2004. p. 366.

¹⁹ CEPÊDA, Vera Alves. Contexto político e acrítica da democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituinte de 1934. In: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha S. C. Os juristas na formação do Estado-nação brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 199.

esse crescimento representasse uma radicalização política que poderia agravar a situação institucional do país.

Deste modo, entendia Vargas que era necessário neutralizar a ação dos comunistas no seio da organização da classe operária - única maneira de impedir um cenário que ensaiava-se como uma verdadeira convulsão social.

Antecipando qualquer possibilidade de sublevação social, em 1937, o presidente aplica um golpe, recrudescendo o regime e inaugurando o Estado Novo.

O presidente Vargas, por sua qualidade-chave – a clarividência –, antecipava-se voluntariamente às demandas sociais e outorgava a legislação. Este ato era o resultado da compreensão de seu dever histórico e também das consequências maléficas que poderiam advir de seu mau entendimento. A outorga impede o uso da força, necessária quando a conquista precisa ser empreendida. É a outorga que remove o conflito e torna possível a construção de uma sociedade harmônica. O presidente ao doar generosamente, estava igualmente cumprindo um dever de Estado, que era o de garantir a justiça social. Caso não o fizesse, arriscava-se a lançar a sociedade no caos da desordem social, pecando no fundamental: cabe ao Estado a garantia da ordem. Mas esta obrigação política do Estado podia ser e era entendida também como um direito do povo, uma vez que a justiça social compreende a supressão da doença, da miséria e do analfabetismo, condições sob as quais um conjunto de homens não se constitui como povo de uma nação.²⁰

Por esta passagem, podemos compreender os elementos presentes no discurso de Vargas que buscaram legitimar o golpe do Estado Novo. Substancialmente, foi utilizada a defesa da ordem política e social em detrimento de uma suposta ameaça de caos social. A imposição da “harmonia” e da “paz social” pelo arbítrio. O poder e a autoridade sobrepujando a legitimidade democrática.

O poder legítimo (...) só se mostra compatível com a paz social, regulação da sociedade por meio da lei autêntica, mediante controles e freios que nela se expressam primariamente. O arbítrio não tem fronteiras e é vago. Constitui guerra potencial entre governo e governados, impedida ou adiada apenas enquanto funcionam os aparelhamentos repressivos. A propriedade pode ser confiscada pelo arbítrio, perturbada a liberdade, com ameaça à vida, sem que, em contrapartida, se revigore a autoridade. O que um governo pode fazer contra os agressores da ordem por meio da lei, estes não podem fazer contra ele. Mas o que ele fizer fundado no arbítrio, nada pode deter que se faça contra ele, dado que, nesse caso, a lei não

²⁰ GOMES, Angela Maria de Castro. A invenção do trabalhismo. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 227.

existe, substituída pela força de obrigar ao cumprimento de ordens, que podem emanar de minorias, vigorosas porque melhor armadas.²¹

A neutralização da radicalização política dos trabalhadores organizados nos sindicatos partia de duas estratégias distintas: repressão estatal e policial através da criminalização do direito de greve e uso da propaganda com o intuito de assimilar nas amplas camadas dos setores mais pobres da sociedade uma imagem popular da liderança de Getúlio.

Baseado nos ideais de Benito Mussolini, o governo instituiu a figura do corporativismo nos sindicatos, construindo estruturas oficiais que controlavam a organização sindical dos trabalhadores, reforçando a estratégia de neutralização da atividade de lideranças sindicais inspiradas no marxismo e da luta de classes.

Embora o direito de greve já estivesse “criminalizado” a partir da promulgação da Lei de Segurança Nacional²², de 4 de Abril de 1935, o regime do Estado Novo intensificou sua política de restrição através do uso do aparelho policial.

Através de sua estratégia de propaganda e da construção de uma imagem de líder popular, Getúlio Vargas conseguiu penetrar no mais profundo sentimento das massas. O crescimento de sua popularidade e a estabilização de sua imagem junto ao povo só foi permitida a partir do Estado Novo.

Como presidente legitimamente eleito, Vargas enfrentou um agitado período político de 1934 a 1937, e o acompanhamento do processo golpista que culminou em 1937 não indica que, como chefe de um novo Estado de força, ele fosse a única solução possível. O tipo de regime que poderia ser estabelecido e sua liderança máxima ficaram por longo período em aberto, sendo objeto de disputas e controvérsias. Foi só a partir do Estado Novo que sua a figura começou a ser projetada como a de um grande e indiscutível líder nacional. Em 1938 a máquina política do Estado, tendo como cabeça o DIP, começou a articular, possivelmente, uma das mais bem-sucedidas campanhas de propaganda política de nosso país. Getúlio Vargas era seu personagem central, e desde este ano até 1944 o empreendimento não cessou de crescer. Festividades, cartazes, fotografias, artigos, livros, concursos escolares, e toda uma enorme gama de iniciativas foi empreendida em louvor do chefe do Estado

²¹ FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981. p. 13-14.

²² BRASIL. Lei nº 38, de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. Rio de Janeiro: Presidente da República, [1935]. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-republicacao-77367-pl.html>. Acessado em: 16 de out. de 2020.

Novo. Seu nome e sua imagem passaram a partir daí a encarnar o regime e todas as suas realizações.²³

A Constituição de 1937 estabeleceu as diretrizes das políticas sociais a serem implementadas pelo Estado Novo. Os direitos trabalhistas, como salário mínimo, descanso semanal e férias anuais, dispostos na Carta anterior, foram corroborados. A Justiça do Trabalho também foi mantida. Entretanto, a autonomia sindical foi solapada, em detrimento do controle instituído pelo princípio da unidade sindical. A greve e o *lock-out* foram declarados “recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com interesses da produção nacional” (artigo 139)²⁴.

O salário mínimo foi regulamentado em abril de 1938²⁵. Ele representou uma conquista extremamente significativa dos direitos dos trabalhadores brasileiros. Sua previsão visava corresponder às necessidades básicas dos brasileiros. Através de sua instituição, o acesso a direitos sociais como alimentação e moradia tornava-se mais viável.

A Consolidação das Leis do Trabalho, editada em Junho de 1943, simbolizou um marco no sentido da construção de uma perspectiva de Estado Social, sobretudo, na garantia dos direitos sociais relacionados ao trabalho. Ela sistematizou um conjunto de dispositivos que asseguravam aos trabalhadores melhores condições de trabalho e de vida.

A configuração desse desenho de Estado Social no período do Estado Novo era limitada, sobretudo, em virtude das restrições aos direitos democráticos dos cidadãos. Havia uma concepção de cidadania regulada pelo Estado.

²³ GOMES, Angela Maria de Castro. A invenção do trabalhismo. *op. cit.*, p. 219

²⁴ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Presidente da República, [1937]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 16 de out. de 2020.

²⁵ BRASIL. Decreto-lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as comissões de salário mínimo. Rio de Janeiro: Presidente da República, [1938]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: 16 de out. de 2020.

Apenas na Constituição de 1946 houve a retomada de aspectos democráticos do exercício da cidadania associado aos direitos sociais, através da restauração do direito de greve.

A Constituição de 1946 determinou, também, a educação como um direito de todos e como deveres do Estado a prestação do ensino primário gratuito para todos e a destinação de recursos mínimos para a garantia do direito.²⁶

De uma maneira geral, A Carta resgatou muitos aspectos previstos no texto constitucional de 1934. De acordo com as palavras de Hermes Lima: “É oportuno salientar nada haver mais parecido com a Constituição de 1934 que a Carta de 1946. Nas linhas fundamentais do espírito político que imperou na elaboração dessas constituições, elas são praticamente idênticas.”²⁷

Sua promulgação constituiu-se na continuidade da construção de um “constitucionalismo social”, surgido no direito brasileiro a partir da Carta Magna de 1934. O artigo 145 consagrava os princípios da justiça social e da valorização do trabalho humano. Outros importantes dispositivos foram inseridos em seu texto, como assistência aos desempregados (art.157, XV), higiene e segurança do trabalho (art. 157, VIII), direito da gestante ao descanso antes e depois do parto, sem prejuízo de emprego ou salário (art. 157, X).²⁸

Sobre a inclusão desse direito à mulher, há que se concluir como um grande salto, pelo reconhecimento da inserção da mulher no mercado de trabalho e pela ampliação dos direitos trabalhistas ao gênero feminino.

²⁶ BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Mesa da Assembleia Constituinte, [1946]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 de out. de 2020.

²⁷ LIMA, Hermes. Espírito da Constituição de 1946. [S.I, s..n], p. 14

²⁸ BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. *op. cit.*

Ressaltando-se que as mulheres brasileiras apenas tiveram seu direito ao voto a partir do Decreto nº 21.076, em 1932.²⁹ Uma experiência de inserção tardia à cidadania, especialmente, quando comparada à questão do sufrágio feminino em outros países.

Durante o período de vigência da Constituição de 1946, o Estado brasileiro é alçado à condição de agente promotor do desenvolvimento econômico, excepcionalmente, a partir do regresso de Getúlio Vargas à presidência da República (1951-1954).

O populismo desenvolvido em torno da figura de Getúlio explica-se pelo atraso político e social enraizado na história brasileira e pela relação de desigualdade entre Estado e sociedade. Por esta visão, as amplas massas, destituídas de assistência estatal e não emancipadas economicamente, submetem-se à influência de uma liderança paternalista. Privado de mecanismos de participação política, inserção à cidadania e acesso aos direitos sociais, o povo sucumbe à essa relação de dependência.

1.2. Ditadura militar: retrocesso para a cidadania

O golpe civil-militar perpetrado em 1º de abril de 1964 representou uma ruptura com a ordem democrática e com o processo de avanços sociais iniciado no período anterior. Este episódio foi engendrado pela elite econômica e por setores conservadores das camadas médias da sociedade, que temiam os efeitos das reformas de base propostas pelo governo de João Goulart (PTB).

Através de uma política de reconhecimento e valorização dos direitos trabalhistas, promoção de justiça social e de sua defesa a um projeto de reforma agrária para o Brasil, Jango ameaçava os privilégios da burguesia brasileira e dos grandes proprietários de terras.

O governo de João Goulart significava a continuação do modelo de nacional-desenvolvimentismo apresentado no regresso de Getúlio Vargas à presidência da República.

²⁹BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, seção 1, p. 3385. Rio de Janeiro: Chefe do Governo Provisório da República, [1932]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: 16 de out. de 2020.

A proposta de um Brasil construído como nação próspera e soberana incomodava também a burguesia internacional.

Entretanto, não intentava Jango promover qualquer ruptura com a ordem econômica vigente. Em suas palavras: “[...] pretender a elevação do nível de vida dos trabalhadores não implica combater ou entravar suas iniciativas [empresários e comerciantes [...]] Ao contrário, a melhoria do padrão de existência do povo só poderá resultar em benefícios para aqueles empreendimentos, já que o êxito ou o fracasso deles dependem, sobretudo, do mercado interno.” (GOULART, 1953, p. 1-5)

Esta visão revelava a concepção de que os trabalhadores dotados de maiores direitos e melhores condições de vida poderiam suscitar uma injeção econômica no mercado de consumo. O aumento da renda familiar permitiria a ampliação dos hábitos de compra dos trabalhadores e, conseqüentemente, da produtividade da indústria e da geração de empregos.

Em relação ao projeto de reforma agrária, João Goulart enfrentou fortíssima oposição dos latifundiários, que faziam representar-se na política institucional pela União Democrática Nacional (UDN).

A pauta da reforma agrária partia da reivindicação dos trabalhadores do campo. A questão da concentração de terras nas mãos dos latifundiários - herança do atraso econômico e social do país – continua sendo um entrave para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

No capitalismo, a terra, transformada também em mercadoria, tem um preço, mas não tem valor, porque não é um produto criado pelo trabalho humano. A propriedade capitalista da terra é renda capitalizada; é direito de se apoderar de uma renda, que é uma fração da mais-valia social e, portanto, pagamento subtraído da sociedade em geral. Este fato ocorre porque há uma classe que detém a propriedade privada da terra e só permite sua utilização como meio de produção (arrendada ou não), através da cobrança de um tributo: a renda capitalista da terra. É por isso que, sob o capitalismo, a compra da terra é compra de renda antecipada. Quando estamos diante da grilagem de terras, esse processo revela seu verdadeiro caráter: o caminho “gratuito” do acesso à renda, do acesso ao direito antecipado de obter o pagamento da renda, sem mesmo ter sequer pago para poder auferi-la. Da mesma maneira, porém revelando o sentido oposto, a posse é o ato de quem não quer pagar a renda ou não aceita a condição de que para produzir tenha que pagá-la. Portanto, a concentração da terra não é igual à concentração do capital; ao contrário, revela a irracionalidade do método que retira capital do processo produtivo, imobilizando-o sob a forma de propriedade capitalista da terra. Já a concentração do capital é aumento do poder de exploração, é aumento da capacidade produtiva do trabalhador;

é aumento, portanto, da capacidade de extração do trabalho não pago, da mais-valia.³⁰

Ante à perspectiva de distribuição da renda e da terra, através da política de valorização do salário mínimo e de uma nova realidade fundiária, o Estado brasileiro caminharia no sentido mais profundo de sua realização cidadã.

O projeto nacional de desenvolvimento norteava a possibilidade de um novo Brasil, que se pretendia mais justo e solidário. As desigualdades sociais não seriam mitigadas. Entretanto, o desenho de um Estado Social estava apontado no horizonte.

A classe dominante não permitiria este rearranjo do quadro social brasileiro, onde as camadas populares ascenderiam a um novo patamar de acesso aos direitos mais básicos e ao exercício da cidadania, mesmo que de uma maneira ainda limitada.

A inserção das classes populares ocorria de forma fragmentada e controlada pelo Estado, mas não consentida pela fração mais autoritária da elite brasileira.

Os conflitos de interesse provenientes das contradições presentes na organização social brasileira não estavam mais sob o controle e mediação de um governo.

A fratura introduzida na relação Estado/sociedade não conseguiu ser compensada pela preservação da mediação introduzida por um conceito de nação originário da teoria militarista de segurança, nem também pelo incentivo a políticas sociais compensatórias de cunho assistencialista.³¹

Foi então que, atendendo ao apelo da elite industrial e agrária e de frações da classe média, os militares instituíram o golpe.

A instituição do Golpe foi acompanhada da decretação do primeiro Ato Institucional (AI-1). Formalmente, este ato não apresentava uma ruptura constitucional. Seu texto ordenava: “revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte” e que “se

³⁰ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária*. São Paulo: Labur Edições, 2007, p. 66.

³¹ TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Cidadania, direitos sociais e Estado*. *op. cit.*, p. 116.

legítima por si mesma, destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir novo governo”. Além disso, asseverava: “para demonstrar que não pretende radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista”.³²

O Ato Institucional número I determinou, em seu artigo 2º, que dentro de dois dias seriam realizadas eleições indiretas para a presidência e vice-presidência da República. Além disso, o artigo 10, estabeleceu que “no interesse da paz e da honra nacional”, mandatos legislativos poderiam ser cassados e direitos políticos suspensos pelo período de 10 anos (foram cassados os mandatos de 41 deputados federais e suspensos os direitos políticos de lideranças nacionais). Seu artigo 7º, suspendeu por 6 meses garantias constitucionais.³³

Portanto, embora formalmente a Constituição de 1946 vigorasse, a ordem democrática já estava comprometida pela discricionariedade das autoridades políticas do Poder Executivo. Da mesma forma, ocorreu a edição do AI-2, que instituiu o Superior Tribunal Militar (artigo 7º), cujo foro estendia-se aos civis, com o intuito reprimir “crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares” (artigo 8º).³⁴

Em relação às liberdades individuais, houve restrição e censura. A liberdade de reunião foi condicionada ao aviso prévio à autoridade competente sob o pretexto da manutenção da ordem. Ao permitir a decretação do estado de sítio para prevenir ou reprimir a subversão da ordem interna (art. 13), o AI-2, além de comprometer as liberdades democráticas, projetou um cenário de repressão política.

³² SGANZERLA, Rogério Barros. O papel dos Atos Institucionais na privação de garantias fundamentais durante o período de Ditadura Militar no Brasil. In: III CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA. Universidade de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, n. 3, out. 2015. p. 298. Disponível em: <http://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/502/601>. Acesso em: 17 de out. de 2020.

³³ BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro: Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acessado em: 17 de out. de 2020.

³⁴ BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 30.03.1964, e dá outras providências. Brasília: Presidente da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 17 de out. de 2020.

As Constituições de 1967 e 1969 estabeleceram a suspensão de direitos individuais ou políticos na hipótese de tentativa de subversão do “regime democrático”, autorizando restrições de direitos como a inviolabilidade da casa do indivíduo, a liberdade de manifestação do pensamento, liberdade de reunião, etc.

O AI-5 determinou a suspensão da garantia do *habeas corpus*, em confronto com a previsão da Constituição de 1967, que, em seu artigo 150, §20, garantia seu direito sempre que alguém sofresse violência ou ameaça de violência ou coação em sua liberdade de locomoção, através de ilegalidade ou abuso de poder.³⁵

No plano dos direitos sociais, podemos considerar que houve significativo retrocesso a partir da implantação da ditadura civil-militar no Brasil. Os direitos trabalhistas foram modificados e, em grande parte, suprimidos. A lei que garantia estabilidade aos trabalhadores após dez anos de trabalho foi substituída pela Lei nº 5.107, de 1966, que instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).³⁶

A lei nº 4.330, de junho de 1964, proibiu o direito de greve no serviço público, nas empresas estatais e nos serviços essenciais. O direito à greve só estava assegurado na hipótese de atrasos salariais.³⁷

Essa medida repercutiu-se no enfraquecimento do poder de mobilização e reivindicações por melhores condições de salário da classe trabalhadora. Na prática, representou uma política de arrocho salarial.

³⁵ BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Congresso Nacional, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 de out. de 2020.

³⁶ BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15107.htm. Acesso em: 17 de out. de 2020.

³⁷ BRASIL. Lei 4.330, de 1 de junho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do art. 158 da Constituição. Brasília, DF: Presidente da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14330.htm. Acesso em: 17 de out. de 2020.

A educação pública sofreu com a ausência de compromisso dos governos militares, sendo outro direito social ameaçado em sua provisão. A Constituição de 1967 representou uma mudança estratégica de visão do ensino.

A Constituição de 1967 deixou claro o descomprometimento do Estado com relação ao financiamento da educação pública e o incentivo à privatização do ensino. Ela extinguiu os percentuais mínimos de recursos a serem aplicados na educação pela União, Distrito Federal e Estados. Apenas manteve a obrigatoriedade financeira dos municípios, no montante de 20% da receita tributária por ano, investidos no ensino primário. A União, segundo a Constituição, deveria prestar assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino, mas não houve referência aos percentuais mínimos a serem despendidos. O que este documento assegurou, foi o ensino livre à iniciativa popular, com amparo técnico dos Poderes Públicos, inclusive, mediante bolsas de estudo, ou seja, o estímulo à privatização é visível.³⁸

O financiamento da educação pública foi gradativamente sendo substituído pela priorização do ensino privado como uma estratégia dos governos militares. Essa medida produziu um efeito que, até hoje, é sentido no país. O abismo social existente entre a educação ofertada nas escolas públicas e a qualidade do ensino privado. Esse aspecto não só reforça, como amplia nossas disparidades socioeconômicas.

Em relação à política de habitação, destaca-se a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Lei 4.380/64.³⁹

Sua criação partia da necessidade do governo militar legitimar seu apoio popular, através do acesso à casa própria aos trabalhadores urbanos, facilitado pela concessão de financiamento público. Desta forma, buscava o regime que o programa desempenhasse um papel ideológico no sentido de converter a figura do trabalhador contestador em um aliado.⁴⁰

³⁸ ASSIS, Renata Machado de. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. Educação em perspectiva, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 328, jul./dez. 2012.

³⁹ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20monet%C3%A1ria%20nos,Urbanismo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.. Acesso em: 18 de out. de 2020.

⁴⁰ ANDRADE, L. A. G. Política urbana no Brasil: o paradigma da organização e a política. Estudos Cebrasp, São Paulo, (18): 117-47, out./dez. 1976.

O BNH constituiu-se, ao longo dos anos, como um banco de desenvolvimento urbano, agregando atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte, pesquisa, etc.⁴¹

Os recursos destinados ao Banco Nacional de Habitação provinham de mecanismos de poupança compulsória (através do recolhimento do FGTS) e voluntária (pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo).

Em certa medida, a consolidação do programa permitiu ao governo lastro para apertar sua política de arrocho salarial e retirada de direitos. Se, por um lado, os centros urbanos desenvolviam-se através de uma política de planejamento, com enfoque na habitação e no saneamento básico, por outro, as condições salariais dos trabalhadores estavam estagnadas pela ausência de instrumentos de reivindicação e a desigualdade social aumentava.

Esse contexto de crescimento urbano foi alimentado pelo chamado “Milagre Econômico” (1968-1973), que alçou o Produto Interno Bruto (PIB) a taxas de crescimento de 11% ao ano, acompanhado de um declínio da inflação.⁴² Contudo, o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicou um aumento da concentração de renda.⁴³

Em 1970, os 5% mais ricos da população aumentaram sua participação na renda nacional em 9% e detinham 36,3% da renda. Enquanto que os 80% mais pobres tiveram uma decréscimo de sua participação em 8,7%, representando 36,8% da renda nacional.⁴⁴

A deterioração dos índices de distribuição de renda no período militar contrasta com o impulso econômico ao qual o país foi projetado no final dos anos 60 e início dos anos 70, revelando a inclinação servil da ditadura à elite econômica e seu compromisso único com um

⁴¹ AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 110, out./dez., 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>. Acesso em: 18 de out. de 2020.

⁴² VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do Milagre Econômico Brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. RBE. Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 222, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf>. Acesso em 18 de out. de 2020.

⁴³ IBGE. Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/seculoxx.pdf>. Acesso em: 18 de out. de 2020.

⁴⁴ SINGER, Paul. O Milagre Brasileiro: causas e consequências. São Paulo: Cebrap, n. 6, 1972.

projeto de enriquecimento voltado à parcela historicamente privilegiada da sociedade brasileira.

Em 1973, a economia global entra em crise, após os choques nos preços do barril de petróleo. Esse fato repercutiu na economia brasileira, ocasionando o fim do período de crescimento econômico. A economia brasileira entra em declínio, com o aumento do endividamento público, desvalorização da moeda e o aumento nos índices de inflação.

Como medida para combater a inflação, o governo intensificou sua política de arrocho salarial, o que degradou as condições de vida das amplas massas populares.

Diante do agravamento da situação social e a partir do enfraquecimento do discurso do regime, reflexos da recessão econômica, os anseios democráticos começavam a tomar forma no seio da sociedade brasileira.

Nesse sentido, um movimento sindicalista independente, na clandestinidade, começa a ressurgir no interior da classe operária, principalmente, entre os metalúrgicos do ABC paulista. Assim, ressurgia a luta popular por direitos sociais.

As reivindicações passavam pela luta por liberdade política e sindical, melhores condições de trabalho, contra a política de arrocho salarial e redução das jornadas de trabalho.

O movimento grevista tem início no ano de 1978, através de paralisações espontâneas, mas ganha força no ano 1979, com a adesão de outras categorias, como bancários e petroleiros. A massificação do movimento de greve representou um novo estágio na correlação das forças sociais

A Ditadura Militar começava a ser derrotada pela mobilização e resistência da classe trabalhadora, não restando a ela outra saída a não ser negociar um processo de abertura política.

A redemocratização se desenha sob a manta de uma transição política, jurídica e institucional tutelada pelas forças militares.

A Lei de Anistia, de 1979,⁴⁵ simboliza uma conciliação de caráter compulsório apresentada pelos militares.

Antes mesmo de anunciar o projeto de lei que versaria sobre a anistia, o governo militar – especialmente os idealizadores do ato, Petrônio, Portela e Figueiredo – já havia definido que teria ela um caráter restrito (...) Na verdade, a proposta do governo militar previa a anistia somente para os crimes considerados políticos, que portanto, vinham definidos na Lei de Segurança Nacional.⁴⁶

À medida que o país ainda estava sob o controle dos militares, é possível caracterizar que a concepção e elaboração da lei apresentaram aspectos evados de vício.

A anistia no Brasil foi alcançada graças a uma especial conjunção de fatores, dentre os quais se destacavam visivelmente as lutas populares pela anistia, o cenário econômico fortemente desfavorável ao governo e os próprios interesses do governo ditatorial. Muito embora a Anistia em 1979 tenha permitido o início da redemocratização do país, o retorno dos exilados, a libertação de muitos presos políticos e a criação de novos partidos políticos, ela também contribuiu para lançar um espesso véu de esquecimento sobre os crimes contra a humanidade cometidos pelos ditadores e seus sequazes, o que se deu especialmente com o estabelecimento da auto-Anistia e da exclusão da Anistia daqueles que foram condenados pela participação na resistência armada.⁴⁷

Sobretudo, devemos compreender que não há simetria entre o crime praticado pelo agente de Estado, ao arrepio da lei e no abuso de suas atribuições, e o crime do cidadão imbuído pelo ideal de defesa da liberdade e de justiça social. Não cabe aqui relativizar quaisquer atos, mas pesar a gravidade da tortura.

As atitudes praticadas pelos setores militares ligados à repressão – evidenciadas, sobretudo, na existência de torturas – não foram conexas aos crimes políticos (praticados pelos opositores do regime militar), eis que com estes não possuíam qualquer relação causal teleológica, consequencial ou mesmo ocasional. Aliás, os

⁴⁵ BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16683.htm#:~:text=1%C2%BA%20C3%89%20concedida%20anistia%20a,de%20funda%C3%A7%C3%B5es%20vinculadas%20ao%20poder. Acesso em: 18 de out. de 2020.

⁴⁶ PRADO, Larissa Brizola Brito. Estado democrático e políticas de reparação no Brasil: tortura, desaparecimentos e mortes no regime militar. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. p. 54.

⁴⁷ SILVA FILHO, José Carlos Moreira. Entre a anistia e o perdão: memória e esquecimento na transição política brasileira – qual reconciliação? In: ASSY, Bethania (coord.); *et. al.* Direitos humanos: justiça, verdade e memória. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 462-463

crimes políticos, formalmente passíveis de anistia são aqueles cometidos contra o *status quo* vigente. Tanto isso é certo que até mesmo os militares ou agentes civis que se engajaram contra o regime e por isso foram demitidos ou aposentados compulsoriamente receberam o beneplácito da anistia de 1979.⁴⁸

A resistência ao arbítrio da lei e da ordem política deve ser um fundamento do pensamento jurídico. O silêncio e a apatia convertem-se em aceitação.

A autoridade existe não porque emita ordens peremptórias, mas porque é aceita. As decisões dos dirigentes são válidas e eficazes unicamente pelo fato de os destinatários as aceitarem. Aceitação, insista-se para que o argumento não se confunda à anarquia, não abrange a aprovação e o consentimento. A decisão aceita é, ainda que em grau mínimo, decisão participada pela comunidade e, portanto, sujeita a ser repelida. A resistência, tendo em conta que o consentimento, em sentido amplo, envolve sempre alguma parcela de participação, é inerente à legitimidade. O poder é um atributo necessário dos governantes, enquanto que a autoridade se baseia sempre nos governados.⁴⁹

O direito à memória e o direito à verdade consistem em pilares da Justiça de Transição. O esquecimento das atrocidades cometidas serve aos interesses daqueles pouco ou nada comprometidos com os valores da democracia e da cidadania.

Assim como a Lei de Anistia representou uma manobra jurídica das autoridades militares como mecanismo de autoproteção, o processo de transição democrática sofreu outro revés no que tange o movimento conhecido como “Diretas Já”.

A campanha das “Diretas Já” foi um movimento cívico, ocorrido entre 1983 e 1984, que mobilizou amplos setores da sociedade brasileira sob a bandeira democrática de eleições diretas para a presidência da República. A organização do movimento apresentou um caráter heterogêneo, envolvendo entidades como a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Ordem dos Advogados Brasileiros (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), entre outras, e setores não organizados da sociedade.

A congregação de movimentos populares, trabalhadores, artistas, intelectuais, lideranças eclesiais e estudantes apontou para a força de um projeto democrático de

⁴⁸PRADO, Larissa Brizola Brito. Estado democrático e políticas de reparação no Brasil: tortura, desaparecimentos e mortes no regime militar. *op. cit.*, p. 63-4, 2004.

⁴⁹FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada. *op. cit.*, p. 52.

nação que surgia. As praças públicas eram tomadas pela energia e pelo desejo popular por mudanças.

As manifestações, comícios e passeatas elevaram-se à condição de verdadeiras festas populares. O povo brasileiro realizava o sentido essencial da democracia, com sua dimensão de cidadania e participação popular.

Das greves do ABC às “Diretas Já”, o conjunto da sociedade brasileira resgatou a perspectiva da participação cidadã, da defesa das liberdades democráticas e dos direitos sociais.

Entretanto, o Congresso Nacional, à revelia dos anseios populares, rejeitou a Proposta de Emenda Constitucional nº 5 (Emenda Dante de Oliveira), que dispunha sobre a eleição direta para presidente e vice-presidente da República.⁵⁰

Essa derrota da mobilização popular significou mais um duro golpe no processo de redemocratização do país.

⁵⁰ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 5, de 2 de Março de 1983. Dispõe sobre a eleição direta para presidente e vice-presidente da República. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1983]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>. Acesso em: 20 de out. de 2020.

2. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A PERSPECTIVA DA CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO SOCIAL

A Constituição Federal da República de 1988 representou uma retomada da perspectiva de um constitucionalismo social desenhado inicialmente nas Constituições de 1934 e 1946. Diante de uma análise histórica da formação do Estado brasileiro, entre avanços e retrocessos no que tange os direitos sociais, ela simboliza um resgate da concepção de um Estado Social.

A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado Social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade ordenamento. Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado Social. A primeira é uma Constituição antigoverno e anti-Estado; a segunda uma Constituição de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder.⁵¹

Nesse sentido, Paulo Bonavides opõe o modelo de Estado social à figura do Estado liberal. No seu entendimento, o Estado liberal reproduz uma condição antagônica ao Estado social. A forma liberal caracteriza-se por valores individualistas. No desenho do Estado social, há, fundamentalmente, a busca pela concretização de direitos sociais básicos.

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado Constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate ao desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante, o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.⁵²

Entretanto, a simples abrangência constitucional dos direitos sociais através de uma norma jurídica não assegura sua proteção. Há que se observar permanentemente a aplicação desses direitos, uma vez que desassistidos, podem tornar-se elementos desestabilizadores das

⁵¹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. *op. cit.*, p. 371.

⁵² BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. 8ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007. p. 186.

Constituições como um fenômeno excepcionalmente presente em países de economia fragilizada.⁵³

De outra parte, resulta evidente que a mera previsão de direitos sociais nos textos constitucionais, ainda que acompanhada de outras providências, como a criação de um sistema jurídico-constitucional de garantias institucionais, procedimentais, ou mesmo de outra natureza, nunca foi suficiente para, por si só, neutralizar as objeções da mais variada natureza ou mesmo impedir um maior ou menor déficit de efetividade dos direitos sociais, notadamente no que diz respeito aos padrões de bem-estar social e econômico vigentes. Saber em que medida os direitos sociais, a despeito do regime jurídico que lhes foi atribuído pela Constituição (em que pese a controvérsia sobre qual exatamente é este regime jurídico), de fato representam mais do que manifestação de um constitucionalismo simbólico (...).⁵⁴

Os direitos sociais aparecem dispostos na Constituição da República de 1988 em seu artigo 6º, que os define como “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.⁵⁵

Com 34 incisos, o artigo 7º trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, visando a melhoria de sua condição social, entre os quais destacam-se a proteção do emprego contra dispensa arbitrária (art. 7º, I); o seguro-desemprego (art. 7º, II); o salário mínimo (art. 7º, IV); irredutibilidade do salário (art. 7º, VI); repouso semanal remunerado (art. 7º, XV); férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do salário (art. 7º, XVII); licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário (art. 7º, XVIII); aviso prévio proporcional ao tempo de serviço (art. 7º, XXI); adicional de insalubridade (art. 7º, XXIII); aposentadoria (art. 7º, XXIV).

A livre associação profissional ou sindical tem sua previsão no artigo 8º da Carta Magna e o direito de greve, em seu artigo 9º.

⁵³ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. *op. cit.*, p. 380.

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. [S.I., s.n]. Disponível em: http://files.camolinaro.webnode.com/200000489-354bd373fb/Os%20Direitos%20Sociais%20como%20Direitos%20Fundamentais_1988_Ingo_Sarlet.pdf. Acesso em: 21 de out de 2020.

⁵⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de out. de 2020.

É importante compreender essas conquistas como reflexo da luta popular originada no processo de redemocratização do país. Durante quase duas décadas, o movimento sindical esteve sufocado pelos ditames de um regime autoritário, que não permitia a mínima mobilização por direitos sociais. Como resultado do bloqueio das reivindicações populares, as condições de vida deterioraram-se.

Como já foi visto, houve um aumento da concentração de renda e das desigualdades sociais, sobretudo a partir da recessão econômica da metade da década de 1970, que se agravou nos anos 80, culminando no crescimento exponencial da dívida pública e num processo de hiperinflação.

Por esse ângulo, o processo constituinte assumia um papel central na possibilidade histórica de resgate da dignidade do povo brasileiro.

Entretanto, é mister observar que a transição democrática - desde a Lei de Anistia, passando pela derrota do movimento cívico das “Diretas Já”, até a Assembleia Constituinte (1987-1988), caracterizou-se como um processo controlado pelas forças de suporte ao regime (a seu benefício e proteção).

Sem embargo, a transição do regime burocrático-autoritário em direção à democracia não foi liderada pelos setores mais radicais da sociedade e do segmento político, mas por uma coalizão formada entre as forças moderadas, que davam suporte ao governo militar (...). No processo político que desenvolveu-se no País, o início da transição decorreu de iniciativa de elementos do próprio regime autoritário, que, durante a sua fase inicial, ditaram seu ritmo e impuseram seus limites.⁵⁶

O engajamento político contido nos movimentos pela redemocratização não repercutiu necessariamente em representação no processo constituinte. Apenas 11,64% da composição da Constituinte tivera a sua origem política na participação em movimentos sociais organizados.⁵⁷

⁵⁶SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. DPU. Porto Alegre, ano 7, n. 30, p. 8, nov./dez., 2009. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/viewFile/1659/957>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

⁵⁷ *Idem*, p. 14.

De todo modo, dentro dos limites impostos, a Constituição apresentou, de uma maneira geral, em seu texto final, aspectos progressivos.

Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 representa o coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia. Apesar da forte presença das forças que deram sustentação ao regime militar na arena constituinte, foi possível promulgar um texto que tem como marcas distintivas o profundo compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia, bem como a preocupação com a mudança das relações políticas, sociais e econômicas, no sentido da construção de uma sociedade mais inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana.⁵⁸

O caráter progressivo da Constituição manifesta-se, especialmente, no que diz respeito à instituição de um sistema universal de saúde pública. Antes da Carta Constitucional de 1988, o sistema de saúde brasileiro era totalmente excludente. Prevaleciam as ações de saúde na esfera privada.

Diante dessa perspectiva, a Constituição Cidadã estabeleceu um novo paradigma no tratamento da questão da saúde pública no país. O artigo 193 (CFR/88) declarou a saúde como integrante da seguridade social e o artigo 196 determinou que a saúde representa um direito universal e dever do Estado.

Através do artigo 198, foram definidas as ações e serviços públicos de saúde a partir de uma rede integrada, o Sistema Único de Saúde (SUS), que, por determinação do §1º, é financiado por recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.⁵⁹

A universalidade do direito à saúde é um alicerce comprometido com a realização da solidariedade social e da igualdade de condições de acesso aos direitos mais elementares. Reconhecer o direito à saúde como um direito da cidadania e dever do Estado é um passo importantíssimo no sentido da observância do princípio da dignidade da pessoa humana.

⁵⁸ SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *op. cit.*

Embora a efetividade do exercício dos direitos sociais dependa de um conjunto de fatores que extrapolam os limites da norma programática, sua previsão constitucional significa a visibilidade, por parte do Estado, da relevância das questões sociais.

De acordo com Luís Roberto Barroso:

As normas constitucionais, como espécie do gênero normas jurídicas, conservam os atributos essenciais destas, dentre os quais a imperatividade. De regra, como qualquer outra norma, elas contêm um mandamento, uma prescrição, uma ordem, com força jurídica e não apenas moral. Logo, a sua inobservância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das consequências da insubmissão ao seu comando. As disposições constitucionais são não apenas normas jurídicas, como têm um caráter hierarquicamente superior, não obstante a paradoxal equivocidade que longamente campeou nesta matéria, considerando-as prescrições desprovidas de sanção, mero ideário não jurídico.⁶⁰

A imperatividade é, pois, uma característica intrínseca à norma jurídica. E, portanto, a sua inobservância sujeita-se a um mecanismo próprio de cumprimento. Sendo a norma constitucional hierarquicamente superior no ordenamento jurídico, sua validação deve ser objeto de cuidado permanente.

A promoção dos direitos sociais, após a promulgação da Constituição de 1988, apresentou avanços e retrocessos de acordo com o nível de comprometimento dos governos que a sucederam.

A vitória de Fernando Collor de Melo na primeira eleição direta para presidente da República após a redemocratização significou uma direção mais liberalizante do ponto de vista da política econômica. As eleições presidenciais de 1989 tiveram um caráter estratégico sob o ponto de vista das diretrizes que assumiriam o Estado a partir da vigência da nova Carta Magna. De fato, naquele momento, havia a contraposição de dois modelos de Estado distintos, que representavam o antagonismo entre as visões liberal e social.

⁶⁰ BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 8ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 76

O governo Collor refletiu-se numa política neoliberal, de caráter contrarreformista, caracterizando-se pela direção privatista do Estado. Nesse sentido, a perspectiva da promoção dos direitos sociais foi abandonada.

O modelo de privatização representa a sobreposição dos valores individuais em detrimento do bem-estar da coletividade, processo contrário à realização constitucional prevista no rol dos direitos sociais.

Entretanto, foi Fernando Henrique Cardoso que adota um projeto que intensifica a visão de um Estado reduzido. Vale analisar, mais especificamente, o que foi feito em relação à questão da assistência social. Apesar da vigência da Lei Orgânica da Assistência Social⁶¹, o governo assumiu ações concorrentes, sob a direção da primeira dama, Ruth Cardoso, o que configurou-se como uma negação do reconhecimento da assistência social como política pública e dever do Estado.

O projeto privatista abrangeu toda uma sorte de serviços públicos, como a saúde, a educação, a previdência social, a habitação, etc. Da mesma forma, ao ampliar a atribuição e competência de oferta dos serviços para o capital privado, o governo assumia a falência do propósito estatal primordial.

A derrota parcial do modelo de visão neoliberal do Estado se deu através da crise econômica que atingiu o país no final da década de 1990 e início dos anos 2000. O desemprego chegou a crescer 38%.⁶²

Como efeito da falência do projeto neoliberal, o povo brasileiro elegeu, em 2002, Luís Inácio Lula da Silva, que havia sido derrotado em todas as eleições anteriores (pós-Constituição de 1988). Lula foi metalúrgico e liderou as greves do ABC, no final da década

⁶¹ BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm. Acesso em: 25 de out. de 2020.

⁶² TOLEDO, José Roberto de. Desemprego cresce 38% no governo FHC. Folha de São Paulo, São Paulo, 31 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi31019919.htm>. Acesso em: 25 de out. de 2020.

de 1970. Ele representava a síntese da classe operária que havia sido protagonista no processo de redemocratização.

Sob o ponto de vista das políticas sociais, o governo Lula permitiu avanços que, até então, não haviam sido alcançados. Destaca-se a política de assistência social, substancialmente, o Programa Bolsa Família (PBF).⁶³

Dessa maneira, a política de assistência social foi elevada à condição de política de Estado, compondo a tríade da Seguridade Social, conforme disposto no artigo 204 da Constituição Federal da República.⁶⁴

Um aspecto importante do programa é que as condicionalidades exigidas criam uma articulação entre a assistência social, a educação e a saúde. É objetivo do Bolsa Família aumentar a escolaridade dos filhos das famílias assistidas. Em relação à saúde, há um impacto positivo, sobretudo, no que tange a alimentação dos mais vulneráveis cobertos pelo programa.

Além disso, o impacto mais sentido diz respeito à renda familiar, uma vez que a transferência de renda promovida pelo programa confere condições de vida mais dignas às famílias. Seus efeitos podem ser sentidos na questão do aumento da frequência escolar dos filhos das famílias beneficiárias, na redução da jornada de trabalho das mulheres inscritas no programa e diminuição do trabalho infantil, além do avanço no aspecto nutricional das crianças.⁶⁵

Através da promoção do programa, o Estado assume, em parte, seus objetivos de provisão dos direitos sociais, essencialmente, no que diz respeito a assistência social, alimentação, saúde, educação, ainda que de maneira insuficiente do ponto de vista da superação das desigualdades.

⁶³ BRASIL. Lei nº 10.836, 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2004]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,Art. Acesso em: 25 de out. de 2020.) Acesso em: 25 de out. de 2020.

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *op. cit.*

⁶⁵ SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: Desenha institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, n. 1424, p. 27-30, out. 2009. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91006/1/612365689.pdf>. Acesso em: 27 de out. de 2020.

Outras políticas públicas promovidas durante o período que merecem destaque são o sistema de cotas e o financiamento estudantil. A seguir, me debrucarei a analisar seus impactos, contradições e limites.

Por um lado, podemos compreender o financiamento estudantil como um desvio do papel do Estado na prestação do acesso ao ensino superior. Durante a tramitação do projeto de lei nº 8.305/2010⁶⁶, que resultou no Plano Nacional de Educação (PNE)⁶⁷, os grupos privados ligados ao ensino superior utilizaram-se de meios para pressionar o Congresso Nacional em favor de seus interesses.

A ampliação do acesso ao ensino superior deve ser uma meta do Estado brasileiro. Democratizar o ensino é o caminho para a pavimentação de um projeto emancipatório de nação. A construção da cidadania, dos direitos sociais e da dignidade do povo brasileiro perpassa pela concepção do ensino público e de qualidade. Deste modo, confundir a relação do que é a prerrogativa e o dever do Estado no que se refere a oferta da educação com a participação do setor privado representa um retrocesso na perspectiva da construção do Estado brasileiro.

As políticas de ação de afirmativa surgem como políticas públicas que visam a redução das desigualdades sociais e a reparação histórica do Estado quanto à questão do acesso aos direitos sociais e à cidadania.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa afirmou:

Consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional, de compleição física e situação socioeconômica (adição nossa). Impostas ou sugeridas pelo Estado, por

⁶⁶BRASIL. Projeto de Lei nº 8.035-C, de 2010. Substituto do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 8.035-D, de 2010, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2010]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/documentos/outros-documentos/avulso-pl-8035-10-c>. Acesso em 27 de out. de 2020.

⁶⁷BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 27 de out. de 2020.

seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, estas visam combater não somente manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano.⁶⁸

Desse modo, as ações afirmativas não se limitam à reparação das desigualdades construídas ao longo do processo histórico. Também representam a possibilidade de combate à manifestação do preconceito e da discriminação no tempo presente.

Em relação à política de habitação, na vigência da Constituição Federal de 1988, cabe ressaltar o Programa “Minha Casa, Minha Vida”.

Instituído pela Lei 11.977/2009, o programa visa combater o problema do *déficit* habitacional no país.

O direito à moradia é um direito social relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Nolasco compreende a moradia como um ambiente que permite as condições para o ser humano desenvolver suas práticas de vida, como sugere:

Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e proteção para si e os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e a constitucionalidade de sua proteção.⁶⁹

É, portanto, através dessa referência que o homem encontra equilíbrio para estabelecer seu progresso.

As desigualdades refletidas pelo desenvolvimento econômico concentrado produzem a segregação social no espaço, acarretando em efeitos perversos quanto a promoção da dignidade humana.

Se em seu estado natural o homem, na imensidão da orbe, encontrava um ponto para estabelecer-se e a abundância material para a sua

⁶⁸ GOMES, Joaquim B. Barbosa. Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade: (O Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA). São Paulo: Renovar, 2001. p. 6.

⁶⁹ NOLASCO, Loreci Gottschalk. Direito Fundamental à Moradia. São Paulo: Editora Pillares, 2008. p. 28.

edificação, o incremento da população e a carência de espaços livres foram comprimindo a potencialidade de exercício de moradia, até a sua drástica redução, senão extinção para os mais desfavorecidos (os moradores debaixo das pontes, das ruas, das praças e das calçadas), como ocorre diariamente nos grandes aglomerados humanos.⁷⁰

Como produto do avanço das desigualdades sociais, a falta de acesso à moradia torna-se um entrave à questão da dignidade humana. Nesse sentido, o problema do *déficit* habitacional no Brasil é mais um obstáculo na construção da perspectiva de um Estado social.

O *déficit* habitacional refere-se às moradias que devem ser construídas seja para substituir os domicílios existentes que não apresentam as condições de segurança indispensáveis a seus ocupantes, seja para garantir habitação adequada às famílias que não têm um domicílio de uso privativo.⁷¹

Diante dessa exposição, podemos afirmar que a Constituição Federal de 1988 assumiu um importante papel no direcionamento do Estado no sentido do reconhecimento dos direitos sociais e da cidadania. Ela representou um avanço significativo comparado a todas as Constituições anteriores.

Ainda que o processo de redemocratização tenha apresentado limites e contradições, a Carta Magna expressou, em certa medida, as aspirações democráticas do povo por justiça social. Entretanto, sua observância deve ser objeto de permanente vigilância pela sociedade, pois a garantia dos direitos sociais e fundamentais não está assegurada por suas simples previsões constitucionais.

⁷⁰ NOLASCO, Loreci Gottschalk. *Direito Fundamental à Moradia*. São Paulo: Editora Pillares, 2008. p. 28..

⁷¹ GENEVOIS, M. L. B. P.; COSTA, O. V. Carência habitacional e déficit de moradias: Questões metodológicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 1, 2001. p. 73-84.

3. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 E SEUS IMPACTOS NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A Emenda Constitucional nº 95⁷², de 2016, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁷³, para instituir novo regime fiscal, objetivando estabelecer limite de gastos de despesas primárias.

Despesas primárias, também conhecidas como “despesas não financeiras” correspondem ao conjunto de gastos relacionados à oferta de serviços públicos, incluindo gastos com pessoal.

Através da emenda, foram incluídos ao ADCT os artigos 106 ao 114, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Ainda durante o período de tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 241, que resultou na Emenda, o jurista Cattoni de Oliveira demonstrou sua preocupação com os eventuais reflexos da medida:

Institucionalmente, ela pode significar não apenas a suspensão, mas sim a revogação do núcleo normativo, administrativo-financeiro e orçamentário do Estado brasileiro tal como configurado pela Constituição de 1988, já que pretende excepcionar as normas constitucionais por 20 anos. E o que isso, enfim, significa? Coloca-se, pois, atualmente, em risco todas as conquistas sociais que, apesar de tudo, a sociedade brasileira conseguiu alcançar, como é o caso do SUS e da educação pública (...). Inviabilizar o SUS é colocar em risco e perigo a vida de milhões de pessoas.⁷⁴

⁷²BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, [2016]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 29 de out. de 2020.

⁷³ BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 05 de out. de 1988. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, [1988]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 de out. de 2020.

⁷⁴ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Breves considerações iniciais sobre a PEC n. 241 (“Novo Regime Fiscal”): estado de exceção econômico e a subversão da Constituição democrática de 1988. [S.I., s.n]. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/tag/estado-de-excecao-economico/>. Acessado em: 28 de Outubro de 2020.

Na sua avaliação, a norma imprimiria um “estado de exceção econômico” incompatível com os pressupostos do Estado Democrático de Direito consagrados na Constituição de 1988, à medida que compromete a garantia dos direitos sociais e dos serviços públicos.

De acordo com Paulo Bonavides, o conflito provocado, por lei ordinária ou emenda à Constituição, à sua essência garantidora dos direitos sociais fundamenta-se em ato de inconstitucionalidade.

(...) interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. (...) Tanto a lei ordinária como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem a essência protetora dos direitos sociais, jacente na índole, espírito e natureza de nosso ordenamento maior, padecem irremissivelmente da eiva de inconstitucionalidade, e como inconstitucionais, devem ser declaradas por juízes e tribunais, que só assim farão, qual lhes incumbe, a guarda bem sucedida e eficaz da Constituição.⁷⁵

Já o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, afirma:

Dentro da ordem de ideias aqui expostas, uma lei que contraria a Constituição, por vício formal ou material, não é *inexistente*. Ela ingressou no mundo jurídico e, em muitos casos, terá tido aplicação efetiva, gerando situações que terão de ser recompostas. A norma inconstitucional é norma inválida, por desconformidade com regramento superior, por desatender os requisitos impostos pela norma maior (...). A eficácia dos atos jurídicos consiste na sua aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação das consequências que lhe são próprias. Eficaz é o ato idôneo para atingir a finalidade para a qual foi gerado.⁷⁶

O artigo 106 da EC 95/2016 estabelece o período de 20 exercícios financeiros, ou seja, 20 anos de duração do regime fiscal. Desse modo, sua aplicação deverá comprometer o acesso aos direitos mais básicos e aos serviços públicos para gerações de brasileiros. Sua disposição determina um verdadeiro estado de sítio fiscal.

O art. 107 da Emenda estabelece os limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo (inciso I) e demais órgãos, como Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União (inciso III). O §10 dispõe que “para fins de verificação do cumprimento dos limites de que se trata esse artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício”.

⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. *op. cit.*, p. 54.

⁷⁶ BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas. *op. cit.*, p. 219.

A proposição da medida relaciona-se com a retomada do modelo econômico neoliberal, que se sustenta na visão de um Estado mínimo. A política econômica deve estar a serviços das grandes corporações financeiras, em detrimento do bem-estar da maioria da população. O Estado é desmontando em benefício dos interesses da elite econômica.

Na mensagem ao texto da antiga PEC 241, observa-se que a sua justificativa residia em um déficit público gerado supostamente pelo governo anterior, que teria gastado demais, gerando necessidade de um ajuste fiscal, cuja opção foi tomada por meio do corte e limite dos gastos públicos como uma das medidas, ao lado das privatizações, para se atingir o chamado superávit primário. A atual EC 95/2016 é, por conseguinte, uma medida de ajuste fiscal que atende a lógica imposta pelo consenso neoliberal para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, que pode ser sintetizada no tripé “superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante”, cujo resultado já se sabe: aprofundamento da desigualdade social e da recessão econômica e geração de lucros exclusivos e exorbitantes para muito poucos.⁷⁷

Os efeitos do apeamento dos serviços públicos são sentidos pela degradação das condições de vida dos trabalhadores. A política fiscal, de caráter regressivo, impõe maior sacrifício aos mais vulneráveis.

A precarização do sistema público de saúde e de educação, o aumento do desemprego e do endividamento público (reflexo do receituário de altas taxas de juros) promovem reflexos devastadores no tecido social.

A Emenda Constitucional nº 95 ficou conhecida, durante seu processo de tramitação, vulgarmente, como “PEC do Fim do Mundo”, justamente, pelo significado dos impactos que ela deve gerar para as próximas décadas. O lapso temporal previsto no art. 106 trará efeitos devastadores.

A tentativa de superar um suposto “rombo” nas contas públicas através de medidas econômicas regressivas de austeridade e ajuste fiscal revela a prioridade da política institucional brasileira.

⁷⁷ MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 4, n. 1, 267, jan./abr. 2017.

Em outro sentido, toma força a discussão sobre a constitucionalidade da Emenda, tema já abordado no presente capítulo.

Foram impetradas Ações Direitas de Inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal contra a norma. Entre elas, a ADI 5680, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que foi distribuída para a Ministra Rosa Weber, que já relata outras ADIs questionando o dispositivo.

O partido alega que a norma atenta contra preceitos constitucionais, pois “altera profundamente os pactos jurídico-políticos que estruturam o Estado brasileiro, e consolidam uma maneira muito específica, particular e ideologicamente orientada de entender qual a política econômica deve ser vista como correta”⁷⁸.

De acordo com o art. 60, §4º, IV, da Constituição, não são objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

O retrocesso, sob ponto de vista da proteção dos direitos sociais e da garantia do Estado Democrático de Direito, é visível. Não há que se questionar que as disposições do texto da referida emenda contrariam os postulados jurídicos previstos na Constituição Cidadã.

Pelo argumento da eficiência estatal, o discurso liberal sobrepõe-se à perspectiva da provisão constitucional dos direitos sociais.

Não se trata aqui, portanto, de pôr em discussão a essencialidade dos direitos sociais para a sociedade. Não se trata de questionar a sua importância. Mas se trata sim de buscar a melhor maneira de fazê-lo, ou seja, de haver maior eficiência (no jargão econômico. Nota-se inclusive que eficiência não é apenas um valor para economistas ou para o mercado, mas obriga o próprio Estado (art. 37 da Constituição Federal)).⁷⁹

⁷⁸BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5680/DF. Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Orçamento. Criação de Dotação Orçamentária. Relatora: Min. Rosa Weber, DJnr 8 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340701>. Acesso em: 29 de out. de 2020.

⁷⁹TIMM, L. B. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2ª ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 52.

Os direitos sociais e os direitos fundamentais representam uma conquista histórica da sociedade brasileira e são reflexo da luta popular por cidadania e melhores condições de vida, que derrubou regimes autoritários e o arbítrio da lei imposta. Esvaziar a perspectiva da construção de um Estado social simboliza derrotar um projeto de sociedade erguido pelas mais profundas aspirações democráticas.

É obrigação do Estado brasileiro prover condições de promoção dos direitos fundamentais e apontar para caminhos que permitam a superação das desigualdades sociais.

Não há outra saída para dirimir as mazelas e o abismo social que caracteriza todo processo de formação histórica e econômica do Brasil. É pelo “constitucionalismo social”, pela defesa das garantias constitucionais que uma sociedade se fortalece.

Diante de um cenário de crise econômica e retrocesso social, devemos questionar quais são as prioridades estabelecidas pelo Estado brasileiro e se o pacto social previsto na Carta Constitucional vigente deve prevalecer sobre os interesses da elite econômica.

CONCLUSÃO

O Estado brasileiro foi construído a partir de uma perspectiva de negação de direitos à maioria oprimida do povo. As estruturas de poder refletem, desde sempre, a influência do poder econômico.

A elite econômica brasileira foi forjada pela exploração da mão de obra escrava e pelo latifúndio. Como consequência desse processo, a sociedade brasileira é profundamente marcada pelas desigualdades sociais.

A Proclamação da República, em 1889, não significou uma ruptura com esse paradigma. O poder permaneceu concentrado nas mãos de uma elite dominante.

Os direitos sociais surgem tardiamente, sob a influência do “constitucionalismo social” presente nas experiências da Constituição Mexicana, de 1917, e da Constituição da República de Weimar, de 1919.

A Constituição de 1934 foi um primeiro passo na construção de um desenho de Estado social, que preconizava a proteção do valor social do trabalho e outros direitos, embora através de uma “cidadania regulada”.

As rupturas democráticas significaram um recrudescimento da relação do Estado com a cidadania, as liberdades e os direitos sociais, representando freios nas possibilidades de avanços sociais que se abriam pelo engajamento político do povo organizado.

Através de um processo de luta social, o povo resgatou o sentido democrático que culminou na realização da Constituição Federal da República de 1988.

Sob a ótica da cidadania, a Carta simbolizou o mais avançado pacto social de nossa história. O reconhecimento dos direitos sociais, bem como dos direitos e garantias

fundamentais, constituiu-se numa conquista histórica do povo brasileiro. Esse conjunto de direitos possui um caráter progressivo no processo civilizatório.

Entretanto, a efetivação desses direitos está condicionada à permanente observância de sua aplicação. A mera previsão constitucional não assegura a proteção dos direitos sociais. O exercício desses direitos depende de mecanismos que promovam sua realização. A regulação dos direitos sociais se dá mediante leis infraconstitucionais.

Pela Constituição Federal, os direitos fundamentais e os direitos sociais estão protegidos da ameaça de alterações que provenham de iniciativa legislativa ou administrativa, como prevê seu artigo 60, §4º, inciso IV. O dispositivo permite que os fundamentos do Estado Democrático de Direito estejam solidificados, não os sujeitando a mudanças.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 estabeleceu limite de gastos sobre despesas primárias, o que, na prática, significa a realização de cortes nos serviços públicos. A medida terá a duração de 20 anos, representando uma ameaça para gerações de brasileiros de baixa renda, que dependem da assistência e da prestação do Estado no que diz respeito à saúde e da educação pública.

Nesse sentido, entidades políticas e sociais, juristas e a sociedade civil em geral questionam os possíveis impactos da medida. Diversas ADIs foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal versando sobre a inconstitucionalidade do tema.

O que está posto em questão é o projeto de sociedade que construiremos e se o pacto social previsto na Constituição terá prevalência sobre a ganância de setores historicamente privilegiados.

Se as elites econômicas brasileiras impõem suas diretrizes através do *lobby* parlamentar, ao povo, resta a organização e a mobilização popular, que são essencialmente as ferramentas que permitiram as conquistas sociais até hoje.

Os direitos sociais tiveram avanços e retrocessos, conforme a capacidade de organização do povo. É através desse poderoso instrumento que o processo civilizatório caminha. A engrenagem da história é construída pelas mãos do povo.

A cidadania só pode ser plena com a participação popular. É dotada de espírito público e democrático que a ampla maioria oprimida do povo consegue imprimir as mudanças mais radicais no curso da história.

Dessa maneira, foi constituída a luta democrática por direitos na história brasileira. As conquistas não foram frutos de benesses dos governos, mas do potencial de mobilização dos trabalhadores e da sociedade em geral.

Enquanto isso, a elite brasileira formou suas bases de sustentação através das concessões, dos acordos e da subserviência das instituições políticas. É através desses instrumentos de poder e de controle que a classe dominante impõe sua agenda antipopular. A depender de seus interesses, os objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da Carta Constitucional serão sistematicamente lesados, o que põe em risco a estabilidade da ordem democrática e constitucional, tendo em vista a fragilidade de nossas instituições democráticas ao longo do processo histórico.

O Direito, assim como a política, é uma arena onde os embates econômicos e sociais são permanentemente refletidos. Embora o artigo 60, §4º, IV da Constituição assegure que não será objeto de deliberação proposta de emenda que tenda a abolir direitos, nenhuma conquista social está cristalizada, considerando que é a correlação de forças na sociedade que determina o desenvolvimento e as prioridades estatais. Até mesmo os agentes responsáveis por fazer o controle da constitucionalidade podem estar comprometidos com o poder econômico.

A cidadania é uma construção política e social contínua, seu exercício relaciona-se à promoção dos direitos sociais e ao envolvimento da sociedade nos processos de decisão. O poder político, quando manifesta-se de maneira concentrada, exerce uma função

antidemocrática e excludente, caminhando na direção oposta da proposição de um Estado respaldado na soberania popular.

Sem instrumentos efetivos de participação política, as instituições distanciam-se do povo e as decisões tendem a promover a injustiça. A relação entre Estado e sociedade deve pressupor envolvimento, inclusão e participação.

A única maneira de atender as demandas sociais por direitos e inclusão é dar voz a quem necessita. Do mesmo modo, sem engajamento e cidadania ativa, não há como o povo defender suas conquistas, tendo em vista as pressões das disputas de interesse.

O Estado é um objeto da disputa dos conflitos de interesse e ao poder dominante só convém satisfazer seu ímpeto. A plena emancipação do povo representa uma ameaça aos privilégios da elite econômica, constituídos pela apropriação histórica do Estado e pela exploração das camadas populares.

Nos momentos em que a organização popular esteve mais vigorosa, houve mais avanços nas conquistas sociais. No sentido oposto, os retrocessos foram provenientes da repressão, da imobilização ou da apatia das forças populares.

O Estado Democrático de Direito se consolida pela garantia dos direitos sociais e pela inclusão de toda sociedade em seu processo de construção. A defesa de sua estabilidade exige a vigilância dos princípios, fundamentos e objetivos que o permeiam. Promover uma sociedade democrática significa viabilizar o acesso à educação pública, à saúde, emprego, moradia, assistência social, etc.

Sendo assim, o desmonte do Estado social, das políticas e serviços públicos e dos direitos sociais depende do nível de aceitação dos governados. A resignação e a apatia sempre converteram-se em domínio político e econômico.

Portanto, a efetividade e a concretização das conquistas previstas na Constituição de 1988 dependerá sempre da capacidade organizativa das forças sociais em defesa do seus

direitos. A mobilização e a participação popular nas decisões políticas são o caminho para a realização de um Estado democrático e soberano e de uma sociedade livre, justa e solidária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, L. A. G. **Política urbana no Brasil: o paradigma da organização e a política.** Estudos Cebrasp, São Paulo, (18): 117-47, out./dez. 1976.

ANSCHÜTZ, Vide Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11 august 1919, reimpr., 14^a ed., Aalen, Scientia Verlag, 1987, p 658-696 e Christoph GUSY, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1997, p. 331-342 *apud* BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. Os Direitos Sociais e as Constituições Democráticas Brasileiras: Breve Ensaio Histórico. [s.l], [200-]

ASSIS, Renata Machado de. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. **Educação em perspectiva**, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 320-339, jul./dez. 2012.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez., 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>. Acesso em: 18 de out. de 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira.** 8^a ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania.** São Paulo: Edusp, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 15^a ed., 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social.** 8^a ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, de 05 de out. de 1988. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, [1988]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 de out. de 2020.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1**, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro: Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 17 de out. 2020.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2**, de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 30.03.1964, e dá outras providências. Brasília: Presidente da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 17 de out. de 2020.

BRASIL, Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, [1891]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, [1934]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 de out. de 2020.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Presidente da República, [1937]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 16 de out. de 2020.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Mesa da Assembleia Constituinte, [1946]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 de out. de 2020.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Congresso Nacional, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 de out. de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de out. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6**, de 19 de novembro de 1889. Declara que se consideram eleitores para as camaras geraes, provinciaes e municipaes, todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever. Rio de Janeiro: Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil, [1889]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0006.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206%2C%20DE%2019%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201889&text=Declara%20que%20se%20consideram%20eleitores,que%20souberam%20ler%20e%20escrever. Acesso em 14 de out. de 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 399**, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as comissões de salário mínimo. Rio de Janeiro: Presidente da República, [1938]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: 16 de out. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.029**, de 9 de janeiro de 1881. Reforma a legislação eleitoral. Rio de Janeiro: Ministro e Secretario de Estado dos Negócios do Império, [1881]. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 21.076**, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro: Chefe do Governo Provisório da República, [1932]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: 16 de out. de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, [2016]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 29 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 38**, de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. Rio de Janeiro: Presidente da República, [1935]. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-republicacao-77367-pl.html>. Acessado em: 16 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei 4.330**, de 1 de junho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do art. 158 da Constituição. Brasília, DF: Presidente da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4330.htm. Acesso em: 17 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20monet%C3%A1ria%20nos,Urbanismo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.. Acesso em: 18 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.107**, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5107.htm. Acesso em: 17 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.683**, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm#:~:text=1%C2%BA%20%C3%89%20concedida%20anistia%20a,de%20funda%C3%A7%C3%B5es%20vinculadas%20ao%20poder. Acesso em: 18 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 25 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.836**, 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2004]. Disponível em: [BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, \[2014\]. Disponível em: \[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm\). Acesso em: 27 de out. de 2020.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,Art. Acesso em: 25 de out. de 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 5**, de 2 de março de 1983. Dispõe sobre a eleição direta para presidente e vice-presidente da República. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1983]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>. Acesso em: 20 de out. de 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.035-C**, de 2010. Substituto do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 8.035-D, de 2010, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2010]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/documentos/outros-documentos/avulso-pl-8035-10-c>. Acesso em 27 de out. de 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5680/DF**. Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Orçamento. Criação de Dotação Orçamentária. Relatora: Min. Rosa Weber, DJnr 8 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340701>. Acesso em: 29 de out. de 2020.

CEPÊDA, Vera Alves. Contexto político e acríica da democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituinte de 1934. *In*: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha S. C. **Os juristas na formação do Estado-nação brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FAORO, Raymundo. **Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. Rio de Janeiro: GB, 1964.

GENEVOIS, M. L. B. P.; COSTA, O. V. **Carência habitacional e déficit de moradias: Questões metodológicas**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 1, 2001.

GOMES, Angela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade: (O Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA)**. São Paulo: Renovar, 2001.

HERRERA, C. M. Estado, Constituição e direitos sociais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 102, p. 371-395, 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67760>. Acesso em: 17 de out. de 2020.

IBGE. Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/seculoxx.pdf>. Acesso em: 18 de out. de 2020.

IBGE. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 12 de out. de 2020.

LIMA, Hermes. **Espírito da Constituição de 1946**. [S.l, s..n].

LOBO, Aristides. 15 de novembro: Cartas de Aristides Lobo. **Blog A Crítica**. Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1889. Disponível em: <https://blogacritica.blogspot.com/2019/11/15-de-novembro-carta-de-aristides-lobo.html>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, 267, jan./abr. 2017.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental à Moradia**. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Breves considerações iniciais sobre a PEC n. 241 (“Novo Regime Fiscal”): estado de exceção econômico e a subversão da Constituição democrática de 1988**. [S.l, s.n]. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/tag/estado-de-excecao-economico/>. Acesso em: 28 de out. de 2020.

PRADO, Larissa Brizola Brito. **Estado democrático e políticas de reparação no Brasil: tortura, desaparecimentos e mortes no regime militar**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**. [S.l, s.n]. Disponível em: <http://files.camolinaro.webnode.com/200000489->

354bd373fb/Os%20Direitos%20Sociais%20como%20Direitos%20Fundamentais_1988_Ingo_Sarlet.pdf. Acesso em: 21 de out de 2020.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **DPU**. Porto Alegre, ano 7, n. 30, p. 7-41, nov./dez., 2009. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/viewFile/1659/957>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

SGANZERLA, Rogério Barros. O papel dos Atos Institucionais na privação de garantias fundamentais durante o período de Ditadura Militar no Brasil. *In: III CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA*. Universidade de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, n. 3, out. 2015. p. 297-304. Disponível em: <http://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/502/601>. Acesso em: 17 de out. de 2020.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira. Entre a anistia e o perdão: memória e esquecimento na transição política brasileira – qual reconciliação? *In: ASSY, Bethania (coord.); et. al. Direitos humanos: justiça, verdade e memória*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 462-463.

SILVA, Francis Paulina Lopes da. **O discurso nacionalista de Lima Barreto**. [S.I], p. 1-20. Disponível em: http://dlcv.fflch.usp.br/sites/dlcv.fflch.usp.br/files/05_12.pdf. Acesso em 14 de out. de 2020.

SIMÃO, Azis. **Sindicato e Estado**: suas relações na formação do proletariado de São Paulo. São Paulo: Ática, 1981.

SINGER, Paul. O Milagre Brasileiro: causas e consequências. São Paulo: Cebrap, n. 6, 1972.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: Desenha institucional, impactos e possibilidades futuras. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, n. 1424, p. 27-30, out. 2009. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91006/1/612365689.pdf>. Acesso em: 27 de out. de 2020.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Cidadania, direitos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 20, n. 4, 1986, p. 130. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9979>. Acesso em: 20 de out. de 2020.

TIMM, L. B. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? *In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2ª ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TOLEDO, José Roberto de. Desemprego cresce 38% no governo FHC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi31019919.htm>. Acesso em: 25 de out. de 2020.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do Milagre Econômico Brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **RBE**. Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf> . Acesso em 18 de out. de 2020.